FUNCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA SOCIAL

Por Carlos Alberto Sacheri

SUMARIO
1. Introducción.
2. El fin del Estado: el bien común.
3. La función del Estado.
4. El orden económico-social.
5. El principio clave: la subsidiariedad.
6. Gobierno y Administración: confusión totalitaria.

1.Introducción

El acelerado progreso de las ciencias y de la tecnología, iniciado en el siglo pasado, ha provocado en nuestro tiempo transformaciones profundas en la vida de las naciones. Una de sus consecuencias más importantes ha sido, sin lugar a dudas, el llamado proceso de socialización.

En efecto, el incremento en las comunicaciones, el perfeccionamiento de los medios de transporte, etc., han facilitado enormemente el acercamiento de las personas y de los grupos de modo tal que podemos hoy constatar un evidente incremento de las relaciones sociales en todos los planos de la vida humana. La creación de nuevos vínculos y relaciones ha producido como consecuencia una mayor complejidad en las .mismas, fruto de la mayor interdependencia existente entre los miembros del cuerpo social. La ejecución del acto más insignificante, repercute hoy en día en un sinnúmero de individuos cuyas actividades respectivas se ven más o menos afectadas por dicho acto. Piénsese, tan sólo, en la cantidad de agentes que participan de algún modo en la producción del bien económico más simple.

La complejidad creciente de los fenómenos sociales ha obligado al Estado a asumir un rol cada vez más activo, especialmente en la economía, La imagen del Estado- espectador pasivo, acuñada por el liberalismo capitalista, cedió el paso al Estado intervencionista del socialismo marxista; a un exceso siguió el exceso opuesto, como suele acontecer en la historia de la humanidad, y así se ha visto florecer las nacionalizaciones generalizadas, los planes quinquenales de aplicación coactiva y otras bellas creaciones del colectivismo.

Por otra parte, en aquellas naciones menos evolucionadas de Asia y de África sobre todo se ha producido en los últimos veinte años una toma de conciencia aguda y generalizada de nuevos valores materiales y espirituales.Ello ha despertado ardientes deseos de quemar etapas para poder alcanzar en el menor tiempo posible las condiciones de vida de los países más "evolucionados" de Occidente. Ante tal situación, favorecida y agudizada por doquier gracias al fermento ideológico del mesianismo comunista, los gobiernos de esas naciones han debido asumir una conducción directa de

muchas actividades económicas para propulsar enérgicamente su desarrollo socioeconómico.

Todo este complejo panorama no hace sino requerir un replanteo de fondo acerca de cuál sea la función del Estado en la economía. Lamentablemente; muy a menudo se constata que políticos y dirigentes de toda Índole y nivel carecen de ideas claras al respecto y se dejan llevar por las circunstancias del momento, sin pensar -ni desear- modificaciones de fondo, por su falta de formación y de carácter. En nuestro país la situación aparece como singularmente grave en más de un aspecto. Desde hace muchos años, el Estado se arroga una serie de funciones, muchas de las cuales no le competen en absoluto. Vemos así ¡cómo regentea y/o participa en aproximadamente 1.000 sociedades! (según datos de "La Nación"), tiene a su cargo todo el comercio de exportación e importación del país; controla la comercialización y el abastecimiento de los alimentos; regentea las fuentes de energía (Y.P.F., Gas del Estado, Y.C.F., Agua y Energía), los transportes (Ferrocarriles, Aerolíneas Argentinas, Subterráneos de Buenos Aires), los teléfonos (ENTEL), la navegación (ELMA, Flota Fluvial, Fábricas Navales del Estado, Talleres de Reparaciones Navales); tiene empresas sidenírgicas (SOMISA) y manufactureras (DINFIA). El Estado tiene además entre sus manos todo 10 referente a la Seguridad Social, a la educación y a la salud de la población. Y para atender (mal) ésas y muchas otras actividades, emplea la exorbitante cifra de casi un millón de funcionarios y empleados públicos, en un país de veinte millones de habitantes, ¡cuando naciones con una población diez veces mayor utilizan igual número de agentes] Estos hechos no hacen sino dar trágica actualidad al comentario de Paul Groussac a principios de siglo: "La Argentina tiene tres categorías de habitantes: los empleados públicos, los ex empleados públicos y los aspirantes a empleados públicos".

Por otra parte y sin disculpar estos excesos gubernamentales, también resulta manifiesto que el actual estancamiento de la vida nacional en todos sus niveles. (incluyendo muy particularmente el económico) ha tenido como causa principal la mentalidad profundamente liberal de nuestros grupos dirigentes. Esta experiencia liberal en nuestro país y en toda Latinoamérica lleva más de un siglo de existencia y su fracaso ha sido rotundo en todas partes1.

Ante estos hechos resulta urgente replantear el viejo (y permanente) problema de las funciones del Estado, de modo tal que sin caer en los errores que nos han conducido a la presente anarquía podamos reencauzar la actividad estatal dentro de los principios rectores de un sano ordenamiento social. Por tal razón, comenzaremos por analizar en qué consiste la tarea propia del Estado en general, cuáles son sus principios fundamentales, para luego pasar a la consideración de las exigencias propias de la vida económica.

2. El fin del Estado: el bien común

Comencemos por preguntamos cuál es el bien que todo Estado debe procurar principalmente.

Todo ser humano tiende naturalmente a la convivencia, pues sólo la sociedad política puede proporcionarle un sinnúmero de bienes de toda índole que no podría alcanzar con su sola actividad individual. De esto se sigue la sociabilidad natural del hombre y el carácter de medio necesario que la sociedad política reviste en el esfuerzo personal para realizar nuestra felicidad o plenitud .. Comentando lo cual Santo Tomás agrega que tendemos a la vida social como a la virtud, es decir, como a un medio absolutamente indispensable para el logro de nuestra perfección 2 •

El problema surge al constatar que el bien individual de cada miembro de la comunidad y el bien de esta última como un todo, difieren formalmente entre sí. y no según una mera diferencia cuantitativa 3. En efecto, cada ciudadano tiene razón de parte en ese todo que es la sociedad. Y así como el bien y la operación propia de una parte no se identifica con el bien y la operación del todo, así también el bien de cada individuo difiere esencial y específicamente del bien de la sociedad, llamado bien común.

Notemos al pasar que la noción de bien común patrimonio casi exclusivo de autores católicos por una de esas aberraciones características de nuestro tiempo, es uno de los puntos menos comprendidos aún por autores de nota. Con el agravante de que todo el mundo cree comprenderlo perfectamente, lo cual no hace sino aumentar la confusión general. Basta recorrer los principales textos que exponen o desarrollan la doctrina social de la Iglesia para darse cuenta del poco cuidado-que ponen en explicar esta doctrina tan fundamental para un sano orden social.

¿En qué consiste la diferencia entre el bien llamado individual, o particular. o singular del bien denominado común? Trátase de una diferencia de naturaleza, pues hay bienes que son individuales por su propia naturaleza, mientras otros son comunes en sí mismos. Dicho de otro modo, algunos bienes no pueden ser poseídos y participados más que por una sola persona, mientras otros son apropiables y participables por muchas personas, en forma ilimitada. Así, por ejemplo, un alimento es de suyo individual, pues no hay mas que uno que pueda comerlo y, en cuanto alguien se lo apropia, los demás quedan automáticamente excluidos de dicho bien. La ciencia matemática, en cambio, es de suyo común, apropiable y participable por todo el mundo, ya que no sólo el conocimiento que de esa disciplitla pueda alcanzar un sujeto no excluye a los demás de igual posesión, sino que, por el contrario, cuanto un matemático más domine su ciencia tanto más facilitará el acceso de otros a iguales conocimientos (de acuerdo con el principio universalísimo del neoplatonismo "el bien tiende de suyo a difundirse, a participare"),

Lo dicho nos permite comprender, por qué debe hablarse de una distinción formal entre ambos bienes, individual y común. Asimismo concluimos que los bienes materiales, por su peculiar naturaleza, no pueden ser sino individuales, es decir, susceptibles de apropiación particular. Veremos la importancia de esta conclusión que hace directamente a la ubicación de los bienes económicos (í. e. materiales) dentro del bíen común. En confirmación de este punto cabe

recordar la reflexión que San Agustín hace en el De Civitate Dei sobre los bienes materiales como ocasión permanente de discordia entre los hombres, mientras que éstos se unen en el disfrute de Ios bienes espirituales.

El bien común es un término análogo y, como tal, incluye diversos significados que es preciso distinguir. La distinción principal se da entre el bien común temporal, fin de la sociedad política, Y el bien común sobrenatural que es Dios como último fin de todo el universo creado 4. Pero aun dentro del orden temporal se dan diversos bienes comunes: el bien común familiar, el bien común de la empresa, el bien común de una profesión, el bien común internacional, etcétera. Tales expresiones sos perfectamente legítimas, aunque todas ellas presuponen y refieren al bien común de la sociedad política. Y es precisamente este último el que servirá de base para determinar el rol del Estado.

¿En qué consiste este bien de la sociedad política? Pío XI lo ha definido en Diuint Illíus Magistri como "la paz y la seguridad de que gozan los sujetos en el ejercicio de sus derechos, y al mismo tiempo, el mayor bienestar espiritual y material posibles en esta vida, mediante la unión y la coordinación de los esfuerzos de todos".

En efecto, así como la familia es la institución que tiene por finalidad propia el asegurar la conservación de la vida humana (orden de generación), así también la sociedad política o Estado tiene una finalidad propia que es el bien total del hombre (orden de perfección). D~ esto se sigue que los bienes que integran el bien común no pueden ser otros que aquellos bienes que integran la felicidad o plenitud humana. Dicho de otro modo, todos los bienes propiamente humanos forman parte del bien común, esdecir, que este último incluye las tres categorías. de bienes, según la división ya enunciada por Platón: bienes exteriores, bienes corporales y bienes espirituales. Pero mientras los primeros sólo forman parte del bien común a título de medios o instrumentos, necesarios para la consecución de los espirituales, estos, últimos son los únicos verdaderamente "comunes" por su naturaleza. Entre los elementos principales del bien común se encuentran: la ciencia, la justicia, el orden, la seguridad; de su realización resulta la paz, que es como la resultante y síntesis "! de los anteriores. La tranquila convivencia en el orden -según la expresión de San Agustín, pax tranqulllitas orditis es el signo por excelencia que manifiesta la efectiva realización del bien en una sociedad determinada. De ahí el carácter esencialmente. dinámico del bien común político, el cual no es tanto algo~qüe'se' posee y reparte sino un bien moral que todos contribuyen a realizar y del cual todos participan y disfrutan en común; su concreción requiere la coordinación de todos los esfuerzos y actividades del cuerpo social, cotidianamente renovados.

Una vez establecidos estos distingos básicos podemos abordar otro punto particularmente delicado, í. e. en qué relación se hallan bien individual y bien común. Debe evitarse ante todo caer en el error de oponer ambos bienes,

como si se excluyeran el uno al otro. Este ha sido el equívoco de todo el pensamiento político moderno desde fines de 'la Edad Media, cuando el nominalismo inició el proceso de corrupción de toda la doctrina metafísica del bien.

Ambos bienes no sólo no se excluyen sino que se exigen mutuamente, al punto que sin bienes particulares el bien común es irrealizable y, recíprocamente, la no realización del bien común toma imposible la obtención del bien particular. Lo primero resulta manifiesto si se piensa que los bienes materiales. requeridos para la sat6facción de las necesidades vitales más inmediatas del hombre son condición (y no causa como dicen los marxistas) para poder progresar en nuestros conocimientos, tratar justamente a nuestros vecinos, etc.; de ahí que un mínimo de bienes materiales sean necesarios para darse a la vida especulativa 5. Por otra parte, si los hombres vivieran según la . ley de la selva, sometidos a la arbitrariedad del más poderoso, sin lp menor seguridad, sin la menor garantía de un trato justo, ¿cómo podría cada individuo procurarse los elementos más indispensables para su subsistencia? La vida humana se volvería totalmente insoportable.

La razón de la íntima complementariedad de ambos bienes estriba en el hecho de que el bien total del hombre o felicidad (bonum humanum perfectum) se compone a la vez de bienes de naturaleza individual y de bienes de naturaleza común. Unos y otros son indispensables para el ser humano, tanto el alimento y el vestido, como la ciencia y la virtud moral. Que sean indispensables no implica. que tengan la misma importancia o valor; por eso cada bien debe ser procurado según las necesidades del sujeto y así como hay una jerarquía entre las distintas operaciones humanas, así también debe respetarse la jerarquía de los distintos bienes, según que atiendan a necesidades inferiores o más elevadas.

Ambos bienes, particular y común, se integran dentro de lo que puede llamarse el bien propio o personal. es decir, el bien de todo el hombre 6. La importancia de esta conclusión. surge al constatar que el radical y común error tanto del liberalismo como del socialismo modernos en sus respectivas doctrinas políticas, ha consistido en contraponer como términos excluyente s el bien individual y el bien común. Una vez adoptada esa falsa relación dialéctica, las consecuencias son extraídas inexorablemente por unos y otros; los liberales han tratado de salvar los derechos del individuo y para ello han erigido en norma suprema del orden social el libre juego del "sano egoísmo" (Adam Smith) de cada persona, desconociendo la función rectora del Estado por creer que el interés individual se conjuga e identifica espontánea y automáticamente con el interés general. Y todo ello porque han adoptado como presupuesto básico la creencia en la bondad natural del hombre de J. J. Rousseau.

. Inversamente, el totalitarismo socialista define al ser humano como miembro de la colectividad, especie de anónimo engranaje de la maquinaria social, al cual se le desconocen hasta los derechos humanos más esenciales por

considerar que nada en el individuo puede diferir de (oponerse a) los objetivos fijados por el gobierno. Con lo cual la persona desaparece como tal frente a la arbitrariedad estatal erigida en fin absoluto. En este enfoque, el bien común queda destruido en su "comunidad" para transformarse en el bien particular del Estado, i. e., de aquellas personas que ejercen el poder público, instrumentándolo según sus apetencias de poder, gloria o riqueza.

Puede así verse como tanto en la perspectiva liberal como en la del socialismo marxista, el antagonismo entre bien individual y . bien común conduce fatalmente a una falsa identificación entre la parte y el todo, ya sea disolviendo el todo en sus partes, ya negando a las partes toda autonomía dentro del todo social. De este modo todos Ios problemas fundamentales que hacen al ordenamiento de la sociedad política se hallan definitivamente comprometidos en una serie inacabable de contradiccionesdialécticas (individuo-sociedad, autoridad-libertad, etc.) que plantean otros tantos conflictos insolubles.

Las reflexiones precedentes nos penniten abordar ahora el problema de las relaciones entre Estado o autoridad política y bien común. La solución la hallaremos al responder a la pregunta sobre la razón de ser del Estado. Ya Aristóteles 7 enunció el principio común en esta materia i.e., que en toda realidad compuesta de múltiples partes debe existir un elemento capaz de mantener la cohesión entre las mismas. La existencia de este principio de unidad del todo impone una relación entre cada una de las partes y el elemento unificador y ordenador del conjunto. Esta observación del filósofo griego se verifica en todos los niveles del universo material, pero tiene una aplicación aún más profunda en el caso de las sociedades humanas y en particular, en la sociedad política. En éstas, a diferencia de los organismos naturales, cada parte es en sí misma independiente del todo ya que cada ciudadano es un ser por sí mismo, mientras que los miembros de un organismo no tienen existencia propia si se los separa del conjunto. De ahí que las sociedades humanas configuren un todo accidental o de orden, cuya unidad sólo se basa .en un fin común al cual todos los miembros concurren. y esa finalidad común no es otra sino el bien común analízando más arriba.

Pero falta aún determinar cuál es la razón propia por la cual en toda sociedad humana, y más precisamente en toda sociedad política, debe existir una autoridad que asegure la unídad del conjunto. Esta .razón es precisamente la distirución específica entre el bien individual y el bien común, i. e., porque el bien común difiere esencialmente de aquél en el seno de cada comunidad política debe existir alguien que tenga por misión propia, no ya su interés personal sino el bien de todo el cuerpo social. La verdad de este aserto quedará puesta de manifiesto si consideramos tan caso inverosímil. Supongamos que en la República de Utopía todos los ciudadanos son tan virtuosos que se elaboran espontáneamente en toda tarea útil y noble: no bien comprenden que hay algo por hacer, ya se lanza a realizarlo. A tales ciudadanos no se puede escapar que 1 •• organización y el mantenimiento de ciertos servicios comunes requieren una financiación adecuada y que ello depende del aporte de cada ciudadano. El problema se plantea no en cuanto a

lograr que cada miembro pague su contribución, sino a saber cuánto, cuándo y donde deberás pagar cada uno. No se trata sólo de un problema de rectitud moral sino de conocimiento. Para conocer, de modo reciso cuáles son las necesidades comunes y cuáles los medios a emplear para llenarlas, no basta la simple previsión individual sino Que se requieren hábitos mas perfectos, conocimientos. especiales, una experiencia muy vasta, una sensibilidad social muy grande, etc., que no son patrimonio habitual del ciudadano medio, ni siquiera del ciudadano virtuoso (rara avis) de nuestro ejemplo. Mientras cada persona cuenta normalmente con la preparación, la habilidad y experiencia necesarias para obtener su bien individual, ejerciendo su actividad profesional, constituyendo un hogar, educando a sus hijos, ete., nadie podría afirmar sensatamente que cada persona está capacitada para encarar los problemas que hacen al bien común y darles una solución adecuada. i Si hasta son excepción los países que cuentan con una élite dirigente responsable y capacitada!

De ahí se sigue la necesidad que toda sociedad política tiene de acordar a una persona o grupo de personas el ejercicio del poder público. Es la propia naturaleza del bien común la que impone como necesidad absoluta la existencia de una autoridad social capaz de realizarlo. Por lo cual se pone de manifiesto que la razón de ser del poder político no es otra sino la eficaz procuración del bien común de la sociedad política. Para lograrlo se requieren del jefe político dos cosas: claridad de miras para saber qué hacer en cada circunstancia y rectitud moral para ejecutarlo.

3) La función del Estado

Una vez perfilada la noción de bien común, piedra angular de una recta doctrina social, podremos comprender más fácilmente cuáles son las funciones específicas que frente a él debe asumir la autoridad política o Estado.

El primer punto a precisar es el siguiente: ¿En qué medida puede el Estado realizar por 'sí mismo el bien común? La pregunta, lejos de ser gratuita, nos fuerza a profundizar nuestro análisis. En efecto, podría objetarse fácilmente a las reflexiones precedentes diciendo que el Estado no puede sino realizar a lo sumo algunos elementos del bien común pero no todos, así por ejemplo, la per fección moral de los ciudadanos es esencial al bien de la comunidad y sin embargo, el Estado no puede forzar a los ciudadanos a ser virtuosos mediante coacción legal.

Dentro de los elementos constitutivos de la sociedad política, la autoridad ocupa un lugar particular, que no siempre se ha explicado claramente. Toda sociedad supone cuatro elementos esenciales: 1) las acciones de la multitud o causa material; 2) la causa final: el bien común; 3) la causa formal: el orden o coordinación expresada en la ley, y 4) la causa eficiente, que en este caso es doble: la autoridad, como causa principal, y la multitud o cuerpo social, como causa subordinada 8. Esta última distinción entre la causalidad de la autoridad y la de los ciudadanos es rara vez presentada en forma correcta por los

autores, pese a ser la única que permite salvar a la vez la responsabilidad y la iniciativa de los ciudadanos, al mismo tiempo que la debida preeminencia del poder público.

En efecto, si se asimila' el cuerpo social a la causa eficiente sin más, la autoridad política perdería su razón de' ser, ya que el conjunto de los ciudadanos se armonizaría espontáneamente por único concurso de los esfuerzos individuales; y ésta no es otra que la doctrina liberal, la cual partiendo de la bondad natural. del hombre, niega al Estado toda ingerencia en las actividades sociales como no sea la de "celador" de curso que llama al orden a los alumnos más díscolos. Si por el contrario, reducimos al cuerpo social a una mera causa material, caemos en pleno en la tesis totalitaria, según la cual la persona se define como mero "ciudadano" es decir, mero engranaje de la máquina estatal dispensadora de todos los derechos y fuente de todos los .valores humanos, tanto materiales como espirituales. El individuo queda así privado de toda autonomía y responsabilidad personales, cual ser informe y parasitario, únicamente capaz de recibir dádivas sin crear ni realizar nada a cambio.

Vemos, por lo tanto, en qué delicado equilibrio se encuentran imbricados recíprocamente los diferentes elementos de la sociedad política. Tanto la autoridad como' el cuerpo social tienen razón de causa eficiente, pero no en el mismo plano ni con igual propiedad. El conjunto de ciudadanos son la causa inmediata de las operaciones sociales que ellos realizan, pero el juego de las iniciativas personales no' seria suficiente para permitir la realización del bien común, el cual como ya vimos, es de otra naturaleza que el individual. Mientras que el poder político, a las acciones individuales la coordinación y jerarquía que en las leyes se expresa, dispone todas las cosas subordinándolas a la concreción del bien común. Por ello merece el nombre de causa eficiente principal, pues sin su acción el cuerpo social no podría alcanzar su meta.

A la luz de estas distinciones previas tratemos ahora de esclarecer la objeción ya mencionada acerca de la imposibilidad para el Estado de realizar efectivamente esa perfección de la convivencia que es la vida virtuosa, Un texto de Pío XII, frecuentemente citado, nos permitirá superarla. En su Mensaje del 5 de enero de 1942, Pío XII define el bien común político en los siguientes términos: "Que toda la actividad política y económica del Estado esté ordenada a la realización permanente del bien común, es decir, del conjunto de las condiciones exteriores necesarias a los ciudadanos para el desarrollo de sus cualidades, en los planos religioso, intelectual, moral y material". Tal definición parece incongruente con lo explicado en este trabajo al definir el bien común. ¿Por qué caracterizarlo en términos de "conjunto de las condiciones exteriores" cuando la definición dada por Pío XI en Diuirü Illius Magistri habla de los distintos bienes que integran el bien social y no de condiciones? Por otra parte, resulta manifiesto que bien y condición' distan mucho de poder identificarse, pues las condiciones exteriores. tienen razón de medios para el logro y posesión de los bienes.

Pese a la aparente incongruencia, ambos conceptos pueden conciliarse fácilmente si se observa que la definición dada por Pío XII caracteriza no al bien común en sí mismo, sino a este bien considerado desde el punto de vista del Estado, es decir, que se trata de una definición de la función esencial del Estado con respecto al bien político. Visto lo cual podemos resolver la dificultad planteada. En efecto, el. bien común quedó ya definido como la feliz convivencia en la posesión de los bienes humanos esenciales (virtud, cultura, .orden, paz, etc.). También es cierto que el Estado no puede forzar a los ciudadanos a ser propiamente virtuosos, pues ello implicaría sustituirse a la acción de las personas y la virtud moral sólo emana de la recta disposición interior de cada hombre. De lo cual se deduce que la misión específica del Estado no consiste en causar la ciencia o la virtud sino en crear las condiciones exteriores que hagan posible a cada ciudadana la práctica de la virtud, el progreso del saber, etcétera .

Ese conjunto de condiciones exteriores a que alude Pío XII no se limita a los elementos materiales necesarios al bene esse societatis, como por ejemplo una red de construcciones escolares que hagan posible la difusión del saber, sino que consiste principalmente en un marco institucional que garantice la libertad y el ejercicio de los derechos individuales, ordenando al mismo tiempo todas las actividades según las exigencias de la justicia social.

En tal sentido cabe señalar la insuficiencia de algunos expositores modernos (Antoine, Schwalm y M. Clément entre otros) que limitan la actividad del Estado a "la protección de los derechos personales fundamentales y en facilitar el cumplimiento de los deberes correspondientes"9. Sin duda alguna, la autoridad debe asumir esas dos tareas básicas, mediante tres atribuciones principales:

1) Enunciar y precisar los derechos, a través de la actividad legislativa, fijando el ámbito de lo lícito y lo ilfcito, los derechos y las obligaciones, con lo cual cada uno "sabe a qué atenerse" en sus relaciones de justicia; 2) Asegurar el ejercicio. del derecho, protegiendo a todos eficazmente, y especialmente a los más débiles, y 3) Resolver los conflictos de derechos, mediante una adecuada organización de la justicia a cargo de tribunales competentes.

Pero esa misión no agota el papel de la autoridad política y ni siquiera constituye su función principal. Si el Estado o autoridad política es el gestor del bien común,' su misión esencial es la de crear y conservar un orden público justo de convivencia humana.

Ha quedado explicado que los individuos, en el recto uso de su razón y su libertad, pueden alcanzar por sí mismos su bien particular y, en consecuencia pueden ejercer sus derechos personales correspondientes sin necesidad del concurso del poder público. Por esta razón, "el poder del Estado comienza propiamente y alcanza como su lugar y esfera propia en el sector de lo público, de lo común, o sea cuando se trata de regular los actos de los particulares, no en cuanto dicen relación de uno con otro, sino otro, sino en cuanto dicen relación con la comunidad, o afectan o pueden tener repercusión en la

comunidad, en la vida social. El campo propio de la acción del Estado es entonces la esfera de lo público, o sea de aquello que pasa el límite de las puras relaciones privadas"

La expresión de ese orden público de convivencia es la ley humana o positiva la cual, fundada en el orden natural, debe concretar y determinar a través de normas particulares los principios morales universales que tienen muy en cuenta las circunstancias y características de cada sociedad política (historia, costumbres, estructura social, valores aceptados, modalidades, etc.). El fin de la ley positiva no es otro que el del hombre mismo, o sea, su felicidad, .realizada en y por el bien común. Consistiendo la felicidad humana en la vida virtuosa, el Estado debe hacer todo lo posible de su parte para favorecer la práctica de la virtud e impedir la difusión de la inmoralidad mediante una eficaz regulación pública de las costumbres. Pero como su ámbito de acción se limita a las acciones exteriores de los ciudadanos, no puede regular el fuero de la conciencia personal (ordo intentionis); así la autoridad puede exigir de cada miembro el puntual pago de sus impuestos, pero no podría exigir que dicho pago sea acompañado de una amplia sonrisa de satisfacción... Santo Tomás explica claramente la necesidad de la ley positiva, luego de caracterizar al ciudadano virtuoso, cuando dice: "Pero para aquellos otros -los hay de esta índole- que son de un natural protervo, que propenden a los vicios, para se hace de todo necesaria la coacción y la amenaza del castigo para que cesen en la práctica del mal. De esta manera, cejando en sus empeños de hacer el mal, no perturban la paz de los demás con quienes conviven, y ellos a su vez pueden llegar a. obrar espontáneamente, libremente, el bien que sólo por temor de la pena han comenzado a practicar, logrando de este modo conquistar finalmente la virtud. Esta disciplina que se basa en el temor al castigo, es la disciplina de la ley" 1.

De este modo pueden comprenderse tanto la dignidad del orden jurídico cuanto sus limitaciones intrínsecas. La ley' es un instrumento muy eficaz para el progreso moral de la ciudadanía, pero no actúa sino desde el ex te tener que pretender jamás controlar las intenciones del sujeto, como lo intenta el régimen comunista, . por ejemplo. Y así como el poder público no causa la virtud moral en cada persona pero la favorece mediante la moralidad o regulación pública de las costumbres, análogamente favorece la salud física de la población mediante la salubridad o higiene, la seguridad. mediante la fuerza policial y la administración de la justicia, la ciencia por medio de una organización escolar, edificios y equipos adecuados, etcétera. Tales son las "condiciones exteriores" que el Estado debe realizar en su carácter de procurador universal del bien común temporal.

Pasemos ahora a considerar las características del orden económico, para descubrir cuál es la función del Estado a su respecto.

4) El orden económico-social

Debe considerarse primeramente cuál es el lugar que la actividad económica ocupa con relación al bien común. Como ya se ha dicho anteriormente, el bien común temporal está constituido en sentido estricto por bienes espirituales, pues la naturaleza de éstos permite que sean participables y apropiables por muchos individuos. Por esa razón, los bienes económicos siendo materiales, no tienen .razón de bienes comunes, por cuanto son de apropiación privada, y escapan por lo tanto a la esfera de acción del Estado. Sin embargo, puede considerarse que forman parte (en sentido amplio) del bien común temporal en la medida en que son necesarios para la obtención de bienes superiores. Pero siempre en relación de medios Ha fin" del bien común propiamente tal.

Esta subordinación esencial de la actividad económica a los valores espirituales y sobrenaturales ha sido negada por el común denominador. materialista del individualismo liberal y del colectivismo marxista. Este clamor permanente del Magisterio católico frente a la difusión del espíritu materialista de nuestro tiempo queda claramente proclamado por Juan XXIII; HN o por eso deja de ser cierto que el aspecto mas siniestramente típico de la época moderna consiste en la tentativa absurda de querer construir un orden temporal sólido y fecundo al margen de Dios, único fundamento sobre el cual podrá subsistir, y de querer proclamar la grandeza del hombre separándolo de la fuente de la cual esa grandeza mana y en la cual ella se alimenta, reprimiendo y en lo posible extinguiendo sus aspiraciones hacia Dios. Pero la experiencia cotidiana continúa probando, en medio de las más amargas desilusiones, y frecuentemente con el testimonio de la sangre, aquello que enuncia el Libro inspirado: "Si no es Dios quien construye la casa, en vano trabajan los obreros"

Este alegato no hace sino expresar el orden humano divino universal enunciado por San Pablo: "Omnia vestía, vos autem Christi, Christus autem Dei" (Todo es vuestro, pero vosotros sois de Cristo y Cristo es de Dios). La economía ha de estar al servicio del hombre y en consecuencia, el orden económico deberá estar regulado permanentemente por los valores espirituales y sobrenaturales, en los que se resume la verdadera dignidad humana.

Por tratarse de bienes de naturaleza individual, los bienes y servicios económicos pueden ser procurados por la natural industria e iniciativa de los particulares y de las asociaciones o grupos pequeños. Si la acción estatal es imprescindible para el logro del bien común, para 'los bienes individuales basta el ejercicio de la libertad, inventiva y responsabilidad personales. Ello hace que todo el orden económico se incluya por definición en la órbita del derecho privado y no del derecho público. Pero como es necesario asegurar la existencia de un número muy considerable de bienes económicos para el normal desenvolvimiento de las actividades sociales, el Estado no puede desentenderse totalmente de los problemas económicos pues ellos redundarían en perjuicio del conjunto e impedirían la instauración del orden, la seguridad y la paz necesarias a la sociedad. La doctrina social de la Iglesia ha puesto constantemente' de relieve la delicada armonía que debe respetar el

Estado en su intervención en materia económica, a través de innumerables documentos: "Los poderes públicos, responsables del bien común, no pueden dejar de sentirse comprometidos a ejercer en el plano económico una acción de formulaciones múltiples, más vasta, más profunda, más orgánica; y a adaptarse para tal fin, a las estructuras, competencias, instrumentos y métodos. Pero siempre ha de recordarse este principio: La presencia del Estado en el plano económico, por vasta y profunda que sea, no tiene por fin el reducir de más en más el ámbito de la libertad, de la iniciativa personal de los particulares; por el contrario, ella tiene por objeto el asegurar a dicho ámbito de acción la mayor amplitud posible gracias. a la protección efectiva para todos y cada uno, de los derechos esenciales de la persona humana. y entre éstos debe retenerse el derecho 'perteneciente a cada ser humano de ser y permanecer normalmente como el primer responsable de su mantenimiento y del de su familia. Ello implica el que en todo sistema económico sea permitido y facilitado el libre ejercicio de las actividades productivas. Por último, el desarrollo mismo de la historia hace aparecer cada" día con mayor claridad que una convivencia ordenada y fecunda no es posible sin el concurso en el orden económico tanto de los particulares como de los poderes públicos, aporte simultáneo, realizado en la concordia y en proporciones que responden a las exigencias del bien común y a las situaciones cambiantes y a las vicisitudes humanas" 13.

Si consideramos a la luz del texto citado la configuración que el orden económico-social ha ido tomando en los últimos siglos hasta nuestros días, fácil resulta constatar que el mundo moderno se ha ido construyendo cada vez más al margen de una visión cristiana de la economía como del orden natural en general. El "economísmo" contemporáneo tiene raíces históricas muy profundas que es necesario considerar brevemente, pues de lo contrario no podrán interpretarse correctamente las aplicaciones concretas que haremos en los puntos siguientes de este trabajo.

El aporte de historiadores de la talla de H. Belloc, E. Troeltsch, Max Weber, W. Sombart, T. H. Tawney, C. Daw- son 14, entre otros, muestra a las claras que a partir del Renacimiento y especialmente a partir de la Reforma protestante, se configura en Occidente una nueva jerarquía de valores culturales, que irá acordando con el correr del tiempo cada vez mayor importancia a lo económico, Claro está que la evolución se efectuará progresivamente. En primer lugar, el poder político suplantará al poder religioso que ocupó el primer rango entre los valores culturales durante la Edad Media, dando lugar a los regimenes absolutistas en la práctica como a las teorías de Macchiavelo, Bodin y Althusius en el nivel especulativo. La nobleza germánica utiliza la revolución religiosa como caballo de batalla en su intento por apoderarse de los bienes existentes en manos de la Iglesia. Pero más tarde, cuando esa nobleza pierde progresivamente el sentido de sus responsabilidades sociales, se va empobreciendo y debilitando en beneficio de la nueva clase ascendente, la burguesía, la cual logra a través de las organizaciones masónicas y el filosofismo, apoderarse del poder político con la Revolución Francesa..

Importa sobremanera destacar este hecho por cuanto el mismo constituye una novedad en la historia del Occidente cristiano. La clase que detenta el poder económico reúne también en sus manos el de la potestad política. Ambos poderes habían evolucionado hasta entonces en una relativa independencia. Pero es a partir de la Revolución del 89 que se reúnen ambos poderes y, lo que es aún más grave, el político queda desde entonces hasta hoy' cada vez más sometido al económico. La doctrina liberal y su heredera, la doctrina comunista, no harán sino formular en sus respectivos esquemas esta visión materialista del hombre y de la sociedad según la cual lo económico es el valor fundamental y absoluto. ¡Cómo no ver en esta subordinación nefasta del poder político al económico la fuente de tantas calamidades, revoluciones y problemas sociales! A la perspectiva del bien común, propia del orden político, sucedió el afán desmedido del lucro ya individual, ya estatal, cuando todo sano ordenamiento social exige respetar la primacía del bien común sobre el bien particular. Desde Pío XI, la Iglesia nos pone en guardia contra esta perversión profunda del mundo moderno': "El primero (principio) prohíbe absolutamente tomar como regla suprema de las actividades e instituciones del mundo económico, ya sea el interés individual o de grupo, ya la libre concurrencia, ya la hegemonía económica, ya el prestigio o el poderío de la nación, u otras normas del mismo género. Por el contrario, se debe considerar como normas supremas de dichas actividades e instituciones, a la justicia y la caridad sociales" 15 .

La función del Estado en materia económica como en los demás órdenes ha quedado profundamente subvertida por la Revolución moderna. Para reencauzarla debidamente en su actividad supletiva con respecto de las iniciativas particulares, debemos considerar ahora el .otro principio básico del orden social que complementa la primacía del bien común ya mencionada. Ese principio no es otro que el de subsidiaridad.

5) El principio clave: la subsidiaridad

Al enunciar los grandes lineamientos del recto orden socio-económico, Pío XI formuló claramente en Cuadragésimo Anno lo que ha dado en llamarse el principio de subsidiaridad. Dicho principio constituye una norma universal, de aplicación imprescindible para toda sociedad que anhele desenvolver sus actividades en constante progreso dentro del respeto cabal del orden natural. La importancia de este principio clave queda subrayada en los términos mismos del texto pontificio: "Debe con todo quedar a salvo el principio importantísimo de la filosofía social: que así como no es lícito quitar a los individuos lo que ellos pueden realizar con sus propias fuerzas e industria para confiarlo a la comunidad, así también es injusto reservar a una sociedad mayor o más elevada lo que las comunidades menores e inferiores pueden hacer. Y esto constituye juntamente un grave daño y un trastorno del recto orden de la sociedad; porque el objeto natural de cualquier intervención de la sociedad misma es el de ayudar de manera supletoria a los miembros del cuerpo social, y. no el de destruidos ni absorberlos" 16 •

Podemos resumir las ideas esenciales consignadas en el texto en los tres puntos siguientes:

1) Deben dejarse a los particulares y a los grupos de rango inferior las atribuciones que pueden desempeñar satisfactoriamente por su propia iniciativa y responsabilidad,

.2) Los grupos de mayor jerarquía tienen por única finalidad el ayudar a los particulares y a los grupos inferiores, supliéndolos en lo que ellos no puedan realizar por sí mismos. Por lo tanto no deben ni reemplazarlos ni destruirlos;

3) El único caso en el que un grupo de mayor jerarquía podrá reemplazar a otro de orden inferior, es cuando este último carezca de los elementos indispensables (medios y personas) para poder actuar eficazmente.

Para poder interpretar correctamente el enunciado del principio de subsidiaridad debe hacerse referencia a la noción de "grupos o cuerpos intermedios". Los grupos intermedios son todas las asociaciones, instituciones o entidades existentes en una sociedad y situadas entre las familias y el Estado o poder público. Las familias y los grupos intermedios se encuentran dentro del cuerpo social como las células y los tejidos, respectivamente, dentro de un organismo viviente. Todas esas agrupaciones están constituidas por ciudadanos y persiguen objetivos parciales en virtud de los cuales sus miembros se aglutinan y' suman sus esfuerzos. Según que la finalidad perseguida y el número de miembros y la magnitud de los medios utilizados por cada grupo sean más o menos vitales dentro de la perspectiva del bien común político, se deducirá la mayor o menor importancia del grupo y su jerarquía . respectiva dentro del cuerpo social. Así por ejemplo, resulta manifiesto que una confederación sindical cumple una función social mucho más importante que la "Liga de Filatelistas Unidos"; análogamente, una provincia o región constituyen unidades de mayor jerarquía que una municipalidad o departamento.

Lo que el principio de .subsidiaridad quiere garantizar en los hechos es que la mayor importancia o poder de un I grupo Y principalmente el Estado, no vaya en detrimento .de las actividades que organismos sociales más débiles pueden desarrollar perfectamente por sí mismos.

A la mentalidad contemporánea el enunciado de este principio la deja más bien indiferente. ¿No estamos acaso en el siglo de 'la "socialización", de las nacionalizaciones, del intervencionismo y de la planificación? Pero basta meditar unos instantes en la naturaleza de este principio para descubrir sus íntimas conexiones con la misma naturaleza del hombre. De ahí que sea de vital importancia para el futuro de las sociedades. Tanto más un principio se arraiga en algo esencialmente humano, tanto más su desconocimiento acarrea las peores consecuencias. Y precisamente en el caso que comentamos tocamos no ya un 3) El único caso en el que un grupo de mayor jerarquía podrá

reemplazar a otro de orden inferior, es cuando este último carezca de los elementos indispensables (medios y personas) para poder actuar eficazmente.
Para poder interpretar correctamente el enunciado del principio de subsidiaridad debe hacerse referencia a la noción de "grupos o cuerpos intermedios". Los grupos intermedios son todas las asociaciones, instituciones o entidades existentes en una sociedad y situadas entre las familias y el Estado o poder público. Las familias y los grupos intermedios se encuentran dentro del cuerpo social como las células y los tejidos, respectivamente, dentro de un organismo viviente. Todas esas agrupaciones están constituidas por ciudadanos y persiguen objetivos parciales en virtud de los cuales sus miembros se aglutinan y' suman sus esfuerzos. Según que la finalidad perseguida y el número de miembros y la magnitud de los medios utilizados por cada grupo sean más o menos vitales dentro de la perspectiva del bien común político, se deducirá la mayor o menor importancia del grupo y su jerarquía . respectiva dentro del cuerpo social. Así por ejemplo, resulta manifiesto que una confederación síndícal cumple una función social mucho más importante que la "Liga de Filatelistas Unidos"; análogamente, una provincia o región constituyen unidades de mayor jerarquía que una municipalidad o departamento. Lo que el principio de .subsidiaridad quiere garantizar en los hechos es que la mayor importancia o poder de un I grupo Y principalmente el Estado, no vaya en detrimento .de las actividades que organismos sociales más débiles pueden desarrollar perfectamente por sí mismos. A la mentalidad contemporánea el enunciado de este principio la deja más bien indiferente. ¿No estamos acaso en el siglo de' la "socialización", de las nacionalizaciones, del intervencionismo y de la planificación? Pero basta meditar unos instantes en la naturaleza de este principio para descubrir sus íntimas conexiones con la misma naturaleza del hombre. De ahí que sea de vital importancia para el futuro de las sociedades. Tanto más un principio se arraiga en algo esencialmente humano, tanto más su desconocimiento acarrea las peores consecuencias. Y precisamente en el caso que comentamos tocamos no va un CARLOS ALBERTO SACHERI elemento esencial del hombre sino la raíz misma de su dignidad personal, dignidad ésta que constituye el fundamento de todos los derechos humanos. En efecto, ¿en qué consiste la dignidad natural del hombre? Santo Tomás lo explica en una serie de densos capítulos de su Suma contra Gentiles 17. El hombre es un ser dotado de razón, pudiendo por ella alcanzar conceptos universales: Por ser racional, el hombre es libre, es decir, es causa de sus propios actos, pues al poder conocer una infinidad de objetos, su voluntad puede elegir entre ellos como otros tantos medios para alcanzar su plenitud. Y es en virtud de su ser racional y libre que el hombre es persona responsable de sus actos y, correlativamente, sujeto de derechos y deberes. Si tal es su naturaleza, fácil resulta comprender que toda limitación que se haga a un particular en cuanto a su iniciativa, su libertad o su responsabilidad, implica fatalmente un atentado a su dignidad personal. De lo cual resulta que el mayor interés de una sociedad sana reside en estimular al máximo la capacidad y responsabilidad individual o de grupo, y que el mayor peligro para su estabilidad futura reside inversamente en toda restricción a las legítimas competencias y autonomías de las personas y de los grupos.

La historia no ha tenido que esperar a nuestro siglo para demostrar, a quien desee y sepa leerla, que cada vez que el principio de subsidiaridad ha sido violado en una sociedad, ésta no ha tardado en entrar en crisis, víctima de su propio error. Así, por ejemplo, el Imperio Romano que supo conquistar el mundo precisamente con una política de dominación respetuosa de las tradiciones, lenguas y religiones locales, entró en crisis. desde que los campos se despoblaron por el atractivo de los placeres ciudadanos, la natalidad descendió, la inmoralidad proliferó y los heroicos generales se transformaron en sátrapas que usufructuaban de su magistratura para enriquecerse fácilmente. En poco tiempo, el Imperio decayó enormemente y cuando los bárbaros. irrumpieron en Italia, el emperador no podía conseguir que los ciudadanos se enrolaran en sus ejércitos; sólo los mercenarios aceptaban, y cualquiera comprende que ningún poder puede mandarse al mejor postos. Idéntica suerte corrió el imperio carolingio y, en tiempos más recientes, la Rusia de los zares -. Tales lecciones de la historia permiten anticipar la inevitable caída del poder soviético, pues en éste como en los anteriores, se atenta directamente contra las libertades fundamentales del hombre, que no, son la libertad abstracta del liberalismo, sino las de la familia, las de la profesión y las del municipio.

De lo que precede puede deducirse que la actividad del Estado es eminentemente supletoria. El poder político debe respetar todas las actividades legítimas de los grupos inferiores, cuidándose bien de usurpadas indebidamente, lo cual le resulta fácil dado los recursos de que dispone. Su acción esencial debe consistir. en estimular, coordinar. orientar, controlar, lo que el cuerpo social hace por sí mismo. Tal es el principio general, y precisamente es en el plano de las actividades económicas donde la acción supletoria del Estado debe manifestarse más clara y decididamente. Pues ya se vio que el orden económico depende esencialmente de la iniciativa de los particulares, como que se refiere a bienes particulares y no directamente al bien común. de la sociedad.

"Uno de los puntos esenciales de la doctrina social cristiana ha consistido siempre en la afirmación de la importancia primordial de la empresa privada con relación a aquella otra subsidiaria del Estado. No para negar la utilidad ni la necesidad, en ciertos casos, de una intervención de los. poderes públicos, sino para subrayar esta realidad: siendo la persona humana el fin de la economía, es asimismo su agente principal"18.

Este rol supletivo de la autoridad estatal tiene, como veremos más adelante, sus excepciones. La acción del Estado pasa a ocupar el primer plano siempre que los grupos inferiores no cuenten ni puedan llegar a contar con los recursos, medios y hombres competentes para afrontar debidamente ciertas actividades de importancia para la vida social. Así lo aclara Juan XXIII en la Carta a la Semana Social de Grenoble: "Tomando a su cargo (los cuerpos intermedios) las tareas excesivamente pesadas o complejas que no pueden realizar ni las personas ni las familias, dichos grupos liberan así virtualidades nuevas, tanto individuales como colectivas. Pero ello condición de que cada una de esas

instituciones permanezca en el plano' de su propia competencia, ofreciéndose y no imponiéndose a la libre elección de los hombres" 19 • Si esto vale para los propios grupos intermedios tanto más valdrá para el propio Estado. O sea que el Estado deberá intervenir cuando los grupos tiendan a salirse de su propio plano de acción y se extralimiten en sus funciones.

Con todo, el Estado debe hacer gala de una gran claridad de miras y de un gran espíritu de servicio, pues aun en el caso en que deba, por imperio de las circunstancias, substituirse a' la acción de los grupos inferiores, debe siempre hacerlo con miras a crear simultáneamente las' condiciones que faciliten la asunción de esas tareas por los. mismos particulares. Fácil resulta comprobar en la realidad contemporánea cómo el Estado simplemente avasalla las autonomías. privadas por razones ideológicas o de simple dominación, provocando con ello males incalculables y fomentando el desapego de los ciudadanos por el bien común: "Desgraciadamente, no se trata actualmente de hipótesis o meras previsiones, pues la triste realidad se halla ya frente a nuestros ojos: allí donde el demonio de la organización invade y tiraniza el espíritu humano, se revelan súbitamente los signos de una orientación anormal y falsa del progreso social. En numerosos países, el Estado moderno está en trance de volverse una gigantesca máquina administrativa. Extiende sus manos sobre toda la vida. La escala entera de los sectores político, económico, social, intelectual, desde el nacimiento hasta la muerte, todo lo quiere someter a su administración. Nada de extraño pues, si en ese clima de lo impersonal se desvanece el sentido del bien común en las conciencias de los individuos, y 'si el Estado pierde su carácter primordial de comunidad moral de los ciudadanos.
Así se develan el origen y el punto de partida de la evolución que arroja al hombre moderno en la angustia: su "despersonalización ". Se le priva en gran medida de su rostro y de su nombre. En muchas de las actividades -más importantes de su vida, queda reducido a mero objeto de la sociedad pues ésta, a su vez, se transforma en un sistema impersonal, en una fría organización de fuerzas" 20 •

Este avasallamiento de las conciencias y de las libertades esenciales por el Estado moderno, no se limitan al plano de lo económico sino que se dan en todos los niveles de la existencia. En tal sentido debería meditarse a la luz de este texto el problema de las democracias políticas, tal como lo plantea Pío XII en su Alocución de Navidad de 1944 (tema que escapa a los límites "del presente trabajo). Continuemos ahora profundizando en esta vital cuestión "de las funciones del Estado, distinguiendo adecuadamente las tareas de gobierno de ias tareas de administración.

6) Gobierno y Administración: Confusión totalitaria

La confusión mental imperante en nuestros días no ha dejado de- causar estragos en materia de ciencia política. Una verdadera reforma intelectual a este nivel tendría que comenzar por inculcar en los espíritus la distinción fundamental que existe entre dos actividades que hoy" por hoy identificamos falsamente: gobernar y administrar. No sólo se distinguen" entre sí, sino que en

cierta medida ambas se" contraponen, engendrando hábitos mentales distintos. Su confusión es la causa directa \ de consecuencias gravísimas para el orden social, tanto en el plano político como en el económico.

Hemos visto anteriormente que el Estado, en su; carácter de gestor del bien común, debe gobernar, es decir, ejercer una actividad" de supervisión y ordenamiento, de coordinación y arbitraje de la labor que cada grupo y cada sector" de la población realiza en su 9fopia esfera. Esa es la función propia y específica del Estado.

A los particulares, en cambio, les compete propiamente el administrar, es decir, la ejecución y dirección concretas de las diferentes actividades a su cargo, no "ya en sus lineamientos generales sino en cada una de las etapas del proceso. El Estado puede", por ejemplo, inducir a los empresarios y a los bancos de una zona determinada a crear una oficina de expansión regional, y fomentar la acción de ésta mediante medidas económicas y financieras. Pero sería disparatado que el Estado quisiera a todo trance asumir por sí y directamente la administración de semejante organismo, para decidir a qué empresas se habrá de ayudar, etc., siendo como es totalmente CARLOS ALBERTO SACHERI irresponsable pecuniariamente. Lo que no hagan las empresas por sí mismas no lo logrará el Estado-administrador.

Ya hemos dicho que la historia de la humanidad. lo ha demostrado palmariamente y lo sigue demostrando hoy. La confusión entre gobierno y administración en la cual nos encontramos sumidos en nuestro país, ha provocado la destrucción del Imperio Romano, del Imperio carolingio, de la Rusia de los zares y llevará inevitablemente al desastre económico a los países comunistas que erigen dicha confusión en primer mandamiento del colectivismo. ¡Con cuanta clarividencia profetizó Pío XI en Diuini Redemptoris, el fracaso aún en lo económico del totalitarismo comunista, en 1937! .

La razón' de este fracaso reiterado, reside simplemente en que, gobernar y' administrar implican dos actitudes mentales ;y morales diferentes. En efecto, mientras el espíritu administrador trata de encontrar las reglas más simples ;y más generales para organizar las distintas tareas, el espíritu de gobierno se propone favorecer al máximo todas las iniciativas personales, tanto individuales como colectivas, que puedan concurrir al bien común.

El administrador unifica, centraliza' ;y simplifica al máximo. El gobernante diversifica, centraliza y respeta todas las diferencias legítimas. Ambas actividades son legítimas y necesarias en sus esferas respectivas. Lo malo es cuando el gobernante deja de dirigir para transformarse en administrador. El espíritu de administración se desvirtúa y, cual nuevo Midas" esteriliza y ahoga cuanto toca.

Por eso. no debe extrañamos el que, una vez creada una inmensa burocracia, cada vez que el Estado se propone actuar en tal, o cual sector, se encuentra de hecho inmovilizado e incapaz de toda realización eficiente. Los propios

funcionarios y organismos, gracias a la multiplicación de tareas .totalmente inútiles, tienden naturalmente a crear nuevos organismos con más funcionarios con la secreta' esperanza de que los "nuevos" solucionarán el, problema. La célebre e irónica ley de Parkinson: 1 + 1- 3, tiene su principal aplicación en las administraciones estatales y no sólo en Gran Bretaña, donde se comprobó que a medida que su imperio iba perdiendo colonia tras colonia, el número de los funcionarios afectados a problemas coloniales iba aumentando hasta triplicarse.

Esta proliferación de oficinas y organismos de toda índole resulta posible al Estado-administrador por la sencilla razón de que los funcionarios son totalmente irresponsables con relación a los resultados de su acción (o inacción). Si un agricultor calcula mal la época de siembra o se atrasa unos días en la cosecha, corre el riesgo de perder todo el trabajo del año; si un comerciante o un industrial yerran al' calcular las posibilidades concretas del giro de su negocio, o la incidencia de los costos o el posible aumento de los precios de las materias primas, etc., pueden ir a la quiebra. Esta constante confrontación con la realidad, desarrolla en ellos un gran espíritu de responsabilidad y de previsión, pues en ello se hallan comprometidos su patrimonio y su prestigio.

La administración estatal es una actividad sin riesgos y, en consecuencia, irresponsable e imprevisora. ¿Se ha visto jamás a un funcionario público que pague "los platos rotos" por sus malas decisiones? Nunca,. salvo que se extralimite en el ejercicio de su competencia específica o que se demuestre que ha recibido "comisiones", coimas, etcétera. Y aún en esos casos, la sanción administrativa más severa es su exoneración de los cuadros de la Administración... Pero el mal causado por sus acciones u omisiones quedará sin ser solucionado por el responsable.De ahí que los cálculos de las administraciones estatales sean sin riesgos; ello es consecuencia de la conocida "responsabilidad ministerial" que consiste en tener que renunciar a su cargo o en perder las próximas elecciones, aunque se haya comprometido por muchos años el futuro nacional. La administración pública no tiene una responsabilidad pecuniaria real; si se produce un déficit, allí el Estado pasa cubrirlo con aumentos de cargas fiscales, etcétera. Mientras que los simples. particulares, 108 verdaderos productores' de riquezas, nunca están demasiado seguros de si el año siguiente será bueno o malo, y en cada una de sus operaciones están comprometiendo sus bienes, su formación profesional, su prestigio social, el futuro familiar; la franca aceptación de los riesgos de la vida despierta en ellos el sentido de la responsabilidad. La paradoja consiste en que estos productores son administrativos afectados a problemas coloniales iba aumentando hasta triplicarse. Esta proliferación de oficinas y organismos de toda índole resulta posible al Estado-administrador por la sencilla razón de que los funcionarios son totalmente irresponsables con relación a los resultados de su acción (o inacción). Si un agricultor calcula malla época de siembra o se atrasa unos días en la cosecha, corre el riesgo de perder todo el trabajo del año; si un comerciante o un industrial yerran al calcular las posibilidades concretas del giro de su negocio, o la incidencia de los costos o el posible

aumento de los precios de las materias primas, etc., pueden ir a la quiebra. Esta constante confrontación con la realidad, desarrolla en ellos un gran espíritu de responsabilidad y de previsión, pues en ello se hallan comprometidos su patrimonio y su prestigio. La administración estatal es una actividad sin riesgos y, en consecuencia, irresponsable e imprevisora. ¿Se ha visto jamás a un funcionario público que pague "los platos rotos" por sus malas decisiones? Nunca; salvo que se extralimite en el ejercicio de su competencia específica o que se demuestre que ha recibido "comisiones", coimas, etcétera. Y aún en esos casos, la sanción administrativa más severa es su exoneración de los cuadros de la Administración ... Pero el mal causado por sus acciones u omisiones quedará sin ser solucionado por el responsable. De ahí que los cálculos de las administraciones estatales sean sin riesgos; ello es consecuencia de la conocida responsabilidad ministerial" que consiste en tener que renunciar a su cargo o en perder las próximas elecciones, aunque se haya comprometido por muchos años el futuro nacional. La administración pública no tiene una responsabilidad pecuniaria real; si se produce un déficit, allí el Estado pasa cubrirlo con aumentos de cargas fiscales, etcétera. Mientras que los simples particulares, 108 verdaderos productores' de riquezas, nunca están demasiado seguros de si el año siguiente será bueno o malo, y en cada una de sus operaciones están comprometiendo sus bienes, su formación profesional, su prestigio social, el futuro familiar; la franca aceptación de los riesgos de la vida despierta en ellos el sentido de la responsabilidad. La paradoja consiste en que estos productores son administrados (y no gobernados) por personas que 'ignoran cómo se producen las riquezas y que no responden por los resultados de su gestión.

,

Las consideraciones precedentes no implican desconocer que en varios países y en determinadas actividades, la administración de ciertos servicios por parte del Estado haya sido y sea eficiente, e incluso indispensable para remediar otros inconvenientes. Pero siempre son casos relativamente aislados, que no invalidan el principio general aquí enunciado. Más adelante volveremos sobre el tema particular de las nacionalizaciones.

Se ha olvidado la gran verdad ya enunciada por el conde de Chambord hace más de un siglo: No se gobierna un país con instituciones hechas para administrarlo. El Estado está sometido a la norma general, debiendo rendir el máximo de servicios con el mínimo de gastos. Los servicios sociales que él' asume deben ser claramente estudiados e incorporados a un presupuesto equilibrado. y es el Estado quien antes que ningún otro debe gastar con parsimonia y eficacia. Para poder cumplir bien sus responsabilidades de gobierno, como supremo juez y árbitro, estimulando la productividad de los cuerpos intermedios, debe limitarse a asumir aquellas actividades que la iniciativa privada no emprende con eficacia. Esta limitación en su actividad debe ser garantizada en la formulación de su presupuesto anual de gastos y recursos. El Estado es un productor de servicios, y en tal sentido debe dar el ejemplo de su sumisión a la ley vital de la competencia. Esta causalidad ejemplar que compete al Estado frente a la conciencia popular es uno. de' los aspectos más descuidados por los políticos profesionales, pues no es un

argumento importante en sus especulaciones electoralistas a corto plazo. Sin embargo, cuando se constata que la poca seriedad del Estado en el manejo de los fondos públicos redunda' directamente en la desmoralización sistemática de los contribuyentes, en el auge del contrabando, de las especulaciones de todo tipo, de las coimas a funcionarios, de la evasión fiscal, de la fuga del ahorro nacional, etc., no puede menos de comprenderse que la ceguera de los responsables del Estado encierra a éste en un círculo vicioso del que no podrá salir sin apelar a recursos verdaderamente heroicos, so pena de desintegrarse interiormente a través de crisis continúas o golpes de Estado. .

En tal sentido, la historia política argentina constituye la prueba más palpable de las nefastas consecuencias que acarrea a una sociedad potencialmente rica en bienes y hombres; la confusión sistemática de lo administrativo con lo gubernativo. Un país donde poseer un teléfono, aunque ande mal, llega 'a ser un privilegio; un país en el cual para gozar de una magra jubilación deben esperarse dos y tres años de largos expedienteos en la Capital Federal, aunque el anciano viva en Jujuy; un país en el cual el simple traslado de una maestra normal en Salta o Chubut, debe venir a la firma no sólo del Consejo. Nacional de. Educación, sino del propio Ministro, mientras un maestro normal puede pasarse un año sin cobrar su sueldo y sin poder hacerse oír sino a través de una carta de lector publicada en algún periódico…, un país así no es una sociedad orgánica, sino una inmensa y desarticulada maquinaria que paraliza las más nobles iniciativas mientras estimula a los filisteos de todo pelaje dispuestos a medrar. Es algo que "no marcha". Todo el mundo lo sabe, lo soporta calladamente, sufriendo las consecuencias y la desmoralización y apatía consiguientes. Tenemos el raro mérito de aunar a los defectos del desgobierno total de la cosa pública, los provenientes de una pésima administración que ha superado ya todos los límites imaginables. Hace treinta años Ortega definía al argentino como "un hombre a la defensiva". Y no hace falta ser gran metafísico (cosa que Ortega tampoco fue) para comprender que una de las grandes causas de dicha actitud proviene de la falta de fe del pueblo en sus gobernantes; su consecuencia es la profunda desconfianza mutua en que nos desenvolvemos. Se diría que los argentinos tenemos un doble pecado. original: el común a toda la humanidad y además otro, por ser argentinos. Todo, hasta la más nimia actividad es objeto de desconfianza; el trámite más simple requiere veinte firmas, el más modesto examen exige no menos de tres. profesores, y' así hasta el infinito. Vivimos presumiendo que el vecino nos juega sucio, nos trampea o nos perjudica de algún modo misterioso, y reaccionamos en consecuencia…...Semejantes actitudes bastan para destruir las bases mismas de la convivencia nacional. ¿Y ello a qué es debido? En buena parte a un Estado desorbitado, que ha perdido los grandes objetivos nacionales sin los cuales ningún país se ha engrandecido, mientras ha ido creando una maraña de textos legales, de trámites inacabables, que asfixian al propio Estado y al país entero.

Claro está que tal fenómeno es debido principalmente a la ausencia de una conducción verdadera y de finalidades auténticas; no es sino el resultado

mecánico de presiones anárquicas. Y esta situación no podrá modificarse mediante un simple cambio de estructuras, si ese cambio no se ve precedido y acompañado de una profunda renovación intelectual y moral de los espíritus. La actual crisis argentina no es económica ni técnica; es una crisis intelectual y moral •. y se la subsanará atacándola en su propio nivel. La defección de los sucesivos grupos dirigentes no tiene otra explicación posible. N o es más que la consecuencia inevitable de las falsas ideologías liberales y neoliberales que han reinado entre nosotros por espacio de ciento cincuenta años. Falsas ideas sobre el hombre y su educación, sobre la libertad de comercio y el desarrollo económico, sobre las bases del régimen republicano, acerca de las tradiciones y la auténtica grandeza nacional. Ideas y mitos' que hacen creer ingenuamente que saber hablar de cualquier tópico, con un par de estadísticas a mano, reemplaza a la madurez que es fruto de la experiencia decantada. Sus ideas sobre el progreso les impiden concebir las realidades sociales y económicas naturales como otra cosa que meros trastos viejos, cuya resurrección resulta siempre sospechosa. Esta es nuestra desgracia; la familia, la región, el oficio son y serán siempre los fundamentos perennes de toda sociedad. Y lo más pintoresco del caso es la curiosa mezcla de liberalismo doctrinal con un estatismo socializante en la praxis; sólo la ineficiencia total de la burocracia impide ver a la ciudadanía que vivimos en un régimen socialista de hecho; para pruebas, baste citar el monopolio escolar y el intervencionismo económico.

Para que nuestro país, como cualquier otro, pueda alcanzar el nivel de madurez política, social y económica que todos anhelamos resulta urgente devolver el Estado a sus verdaderas funciones que son funciones de gobierno, despojándolo de las actividades de tipo administrativo que ha usurpado indebidamente durante más de un siglo. No se trata de "privatizarlo" todo, indiscriminadamente como algunos parecen sugerir, pues ello implicaría desconocer las críticas circunstancias en que estamos sumidos. El Estado debe poner el acento en su labor de estímulo, protección, contralor, orientación y coordinación de las iniciativas privadas tanto en materia económica como en otros 'niveles, pues ésa es su misión especifica y en ella es insustituible. En el orden económico, gobernar consiste primordialmente en concertar las actividades de los grupos intervinientes en la producción y la distribución de los bienes y servicios, de modo tal que los intereses de ciertos grupos tengan un control y contrapeso adecuados a fin de mantener la armonía general por encima de las presiones y el influjo de grupos muy poderosos.

Podría decirse que gobernar es ponderar, sopesar no sólo ideas y convicciones, sino fuerzas y presiones, Pero, ¿como habría de ejercer el Estado el supremo arbitraje entre todos los sectores económicos, si la constante universal de los dos últimos siglos ha consistido, como se ha dicho anteriormente, en el sometimiento del poder político a los grupos financieros? No hay sino un único medio, expresado por el antiguo principio separatus ut imperetur. Quien quiera realmente gobernar, deberá comenzar por independizarse de todos los sectores interesados. ¿Acaso no es eso lo que se exige de todo árbitro ya sea deportivo, judicial, etcétera? Cómo hacer justicia si el gobernante participa en Ias actividades o en los intereses de ciertos grupos y

no en los de otros. Cómo hacer justicia si el Estado participa como un empresario más en el juego del mercado; la constante tentación será de abusar de su propio poder para desalojar de la actividad económica a concurrentes que puedan hacerle sombra por su competencia, su calidad o sus bajos costos.

Tal es el principio de salud para el Estado. Su gestión del bien común nacional exige su total objetividad y esta última no se obtiene sino desvinculando al árbitro de los intereses sectoriales. Sería utópico pretender que los empresarios y los grupos particulares renuncien espontáneamente a hacer prevalecer su opinión, su poder y sus objetivos sobre los de los demás. Pero lo que es casi imposible al particular, constituye la base misma de la acción estatal. Este principio capital de toda sana política, quedará aún más de manifiesto al examinar la ley de reciprocidad en los cambios.